

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Anggaran sektor publik merupakan suatu instrumen perencanaan, pengendalian dan akuntabilitas publik yang ditandai adanya penentuan visi misi, tujuan, sasaran, dan target organisasi publik serta adanya penetapan indikator kinerja sebagai ukuran kuantitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan. Pelayanan publik merupakan suatu proses kinerja organisasi birokrasi. Sehingga, penganggaran sektor publik merupakan aktivitas yang meliputi perencanaan, ratifikasi, implementasi dan pertanggungjawaban dalam organisasi sektor publik untuk meningkatkan kinerja organisasi birokrasi dan keberhasilannya tergantung pada kerjasama dalam sistem tersebut. Pemberlakuan otonomi daerah berdasarkan UU No. 12 Tahun 2008, manajemen keuangan daerah pemerintah Kabupaten Sragen mengalami perubahan sistem anggaran dari model tradisional (*traditional budget system*) menjadi model anggaran berbasis kinerja (*performance budget system*). Sistem anggaran tradisional bersifat tersentralisasi yaitu penyusunan anggaran yang dilakukan secara terpusat, tidak adanya tolok ukur penilaian kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik ditambah dengan informasi yang tidak memadai menyebabkan lemahnya perencanaan anggaran.

Proses anggaran dapat dilakukan pendekatan *top-down* atau *bottom up*. Dalam pendekatan *bottom up*, manajer tingkat rendah berpartisipasi dalam penentuan anggaran. Sementara dalam pendekatan *top-down*, manajer tingkat bawah hanya melakukan apa yang digarisbawahi dalam anggaran (Anthony et al., 1992). Dua pendekatan dalam penyusunan anggaran tentu saja memiliki konsekuensi yang berbeda. Pendekatan dasar membutuhkan partisipasi dari seorang bawahan dalam pembuatan anggaran, sehingga dalam pendekatan ini pendapat atau informasi dari bawahan menjadi pertimbangan utama dalam menentukan anggaran. Sedangkan dalam pendekatan *top-down*, bawahan hanya sebagai pelaksana dan juga memiliki kewenangan untuk anggaran tetapi tanpa mempengaruhi anggaran itu sendiri.

Baru-baru ini, anggaran yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah menggunakan pendekatan tradisional yaitu pendekatan inkremental dan item baris dengan penekanan pada akuntabilitas pada setiap input yang dialokasikan (Halim, 2001). Tetapi dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2000 dan UU No. 17 tahun 2003, anggaran harus disiapkan untuk mendekati kinerja dan dalam penyusunan rancangan anggaran (RAPBD), dan kepala unit kerja daerah sebagai pengguna anggaran harus menyiapkan rencana kerja dan unit anggaran untuk tahun depan. Proses perencanaan anggaran (APBD) dengan paradigma baru menekankan perencanaan bottom-up dengan mengacu pada arah dan kebijakan pembangunan pemerintah pusat.

Penentuan anggaran yang dapat dikatakan sebagai penganggaran merupakan bagian penting dari siklus perencanaan, tindakan dan kontrol manajemen. Dalam organisasi sektor publik, anggaran merupakan tahap yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi. Penganggaran sektor publik yang terkait dengan proses penentuan jumlah dana yang dialokasikan untuk setiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Proses penganggaran sektor publik dimulai ketika perumusan strategi telah selesai (Mardiasmo, 2002).

Penganggaran dikategorikan sebagai pernyataan mengenai estimasi kinerja yang harus dicapai dalam periode tertentu dari masalah keuangan. Di organisasi sektor publik seperti otoritas lokal, penganggaran adalah proses yang relatif rumit. Berbeda dari sektor swasta di mana penganggaran bersifat rahasia, penganggaran di sektor publik harus diungkapkan untuk kritik dan saran. Penganggaran ini merupakan instrumen akuntabilitas untuk manajemen dan pelaksanaan program yang dibiayai oleh dana publik (Mardiasmo, 2002). Penganggaran sektor publik terkait dengan proses penentuan alokasi dana untuk setiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Fase anggaran di sektor publik menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif akan menyebabkan kegagalan dalam perencanaan. Singkatnya, penganggaran adalah rencana manajerial untuk tindakan untuk memfasilitasi pencapaian tujuan organisasi.

Di antara masalah keuangan lokal, perubahan mendasar dari anggaran pemerintah daerah (APBD) menjadi fokus perhatian. Penekanan ini terkait

dengan permintaan yang lebih besar untuk akuntabilitas dan transparansi pengelolaan anggaran dengan mempertimbangkan prinsip keadilan dan kepatutan. Pergeseran paradigma penganggaran lokal dilakukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang mencerminkan minat dan harapan masyarakat setempat terhadap pengelolaan keuangan secara ekonomi, efisien, dan efektif. Sebagai akibatnya akan memunculkan *budget padding* atau *budgetary slack*. Sedangkan, penerapan sistem anggaran berbasis kinerja diharapkan dapat meminimalisir kelemahan dari sistem anggaran tradisional dan menggunakan kinerja sebagai tolok ukur.

Sistem anggaran berbasis kinerja merupakan standar biaya suatu program atau kegiatan sehingga alokasi anggaran menjadi lebih rasional yang dapat meminimalisir kesepakatan antara eksekutif dan legislatif untuk melonggarkan alokasi anggaran pada tiap-tiap unit kerja sehingga anggaran tersebut tidak efisien. Anggaran daerah disusun eksekutif sebagai agen dan disahkan oleh legislatif sebagai prinsipal. Namun, penilaian kinerja berdasarkan tercapai atau tidaknya target anggaran akan mendorong agen untuk melakukan *budgetary slack*. *Budgetary slack* sering terjadi pada tahap perencanaan dan persiapan anggaran daerah, karena penyusunan anggaran seringkali didominasi oleh kepentingan eksekutif dan legislatif, serta kurang mencerminkan kebutuhan masyarakat (Kartiwa, 2004).

Di sektor publik, terutama pemerintah, penganggaran adalah proses yang relatif rumit, dan itu termasuk konten politik. Sejalan dengan kewenangan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat Indonesia untuk

kotamadya dan kabupaten untuk mengatur urusan dalam negeri, pejabat pemerintah lokal, terutama eselon terlibat dalam menentukan arah dan kebijakan pembangunan lokal, termasuk penyusunan anggaran. Partisipasi dalam penganggaran adalah proses pengambilan keputusan bersama oleh sektor publik sebagai instrumen akuntabilitas untuk manajemen dan pelaksanaan program yang dibiayai oleh dana publik. Anggaran sektor publik berkaitan dengan proses penentuan alokasi dana untuk setiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Fase anggaran di sektor publik menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif akan menyebabkan kegagalan dalam perencanaan (Mardiasmo 2002).

Penganggaran melibatkan hubungan manusia sehingga mengembangkan perilaku manusia, secara positif dan negatif. Perilaku positif mencakup peningkatan kinerja manajer yang termotivasi oleh anggaran yang digunakan sebagai dasar penilaian kinerja, karena dengan mengatur anggaran dengan partisipasi bawahan, ini akan menghasilkan pertukaran informasi yang efektif. Partisipasi bawahan dalam penyusunan anggaran juga dimungkinkan untuk mempengaruhi kinerja manajerial, karena adanya partisipasi bawahan dalam menyusun anggaran, maka bawahan harus merasa terlibat dan bertanggung jawab atas pelaksanaan anggaran (Chong and Johnson, 2007). Sejalan dengan itu, bawahan diharapkan dapat melaksanakan anggaran dengan lebih baik. sementara perilaku negatif mencakup munculnya gagasan bahwa anggaran sering dilihat sebagai alat tekanan manajerial. Manajer tingkat menengah dan

bawah mengalami tekanan ketika manajemen tertinggi mencoba untuk meningkatkan efisiensi dengan mendapatkan lebih banyak *output* dari *level input* yang ada (atau lebih rendah). Akibatnya, para manajer cenderung menciptakan kelonggaran dalam anggaran untuk meningkatkan kemungkinan untuk memenuhi atau melampaui standar kinerja.

Berdasarkan penjelasan ini, masih belum dapat dilihat tentang inkonsistensi di antara hasil penelitian tentang hubungan antara partisipasi dalam senjangan anggaran, apakah dengan partisipasi anggaran akan mengurangi jumlah kendur atau sebaliknya. Inkonsistensi ini menunjukkan kemungkinan adanya variabel kontingensi yang belum dimasukkan sebagai variabel penelitian. Untuk mengatasi masalah tersebut, maka eksplorasi keberadaan berbagai variabel kontingensi perlu dilakukan. Ada banyak penelitian menggunakan teori kontingensi untuk menjelaskan hubungan antara partisipasi anggaran dan senjangan anggaran yang digabungkan dengan variabel moderasi komitmen organisasi, dan ketidakpastian lingkungan (Ghozali, 2016; Putri, 2017; dan Huseno, 2017).

Menurut Ghozali (2016) menemukan Individu yang memiliki komitmen organisasi tinggi akan mempengaruhi pengurangan senjangan anggaran. Sebaliknya, individu dengan komitmen organisasi yang rendah akan mempengaruhi peningkatan *budgeting slack*. Dalam ketidakpastian tinggi, partisipasi anggaran akan mengurangi senjangan anggaran (hubungan negatif). Namun, ini akan meningkatkan senjangan anggaran ketika kondisi memiliki ketidakpastian rendah. Hal ini menunjukkan bahwa partisipasi

anggaran akan berhubungan negatif dengan senjangan anggaran jika dimoderasi oleh komitmen organisasi. Sedangkan ketidakpastian lingkungan tidak signifikan memoderasi hubungan antara partisipasi anggaran dan *budgeting slack*.

Menurut Huseno (2017) bahwa partisipasi anggaran berpengaruh negatif dan signifikan terhadap senjangan anggaran. Komitmen organisasi secara positif dan signifikan sebagai partisipasi anggaran yang moderat pada senjangan anggaran. Ketidakpastian lingkungan dan efek negatif yang signifikan sebagai moderasi partisipasi anggaran pada senjangan anggaran. Menurut Putri (2017) menunjukkan bahwa partisipasi anggaran yang dimoderasi oleh komitmen organisasi memiliki pengaruh signifikan terhadap senjangan anggaran di Provinsi Riau. Partisipasi anggaran yang dimoderasi oleh asimetri anggaran, partisipasi anggaran yang dimoderasi oleh ketidakpastian lingkungan, dan partisipasi anggaran yang dimoderasi oleh imbalan tidak berpengaruh signifikan terhadap senjangan anggaran di lembaga pemerintah Provinsi Riau. Berdasarkan uraian penjelasan diatas maka judul yang diajukan dalam penelitian ini adalah **“Pengaruh Partisipasi Anggaran Terhadap *Budgetary Slack* Serta Komitmen Organisasi dan Ketidakpastian Lingkungan sebagai Variabel Moderasi Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sragen”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgeting slack* dengan moderasi komitmen organisasi dan ketidakpastian lingkungan kerja yang diteliti maka rumusan yang dihasilkan adalah:

1. Bagaimana Pengaruh Partisipasi Anggaran Terhadap *Budgeting Slack*?
2. Bagaimana Pengaruh Partisipasi Anggaran Terhadap *Budgeting Slack* yang dimoderasi oleh Komitmen Organisasi?
3. Bagaimana Pengaruh Partisipasi Anggaran Terhadap *Budgeting Slack* yang dimoderasi oleh Ketidakpastian Lingkungan?

C. Tujuan Penelitian

Untuk menjawab rumusan masalah yang dihasilkan, ada beberapa tujuan yang ingin dicapainya yaitu:

1. Untuk Menganalisis Pengaruh Partisipasi Anggaran Terhadap *Budgeting Slack*?
2. Untuk Menganalisis Pengaruh Partisipasi Anggaran Terhadap *Budgeting Slack* yang dimoderasi oleh Komitmen Organisasi.
3. Untuk Menganalisis Pengaruh Partisipasi Anggaran Terhadap *Budgeting Slack* yang dimoderasi oleh Ketidakpastian Lingkungan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memberikan beberapa manfaat yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis:

1. Manfaat Teoritis

a. Untuk peneliti

Penelitian ini memberikan manfaat dalam bidang akademik dalam memberikan wawasan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi *Budgetary Slack* sehingga dapat dibuktikan bahwa secara teori sesuai atau tidak dengan fakta dilapangan.

b. Untuk peneliti selanjutnya

Penelitian ini memberikan manfaat bahwa secara teori model dasar dalam pengembangan penelitian jangka panjang sehingga akan memperluas teori yang dihasilkan dalam penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

a. Untuk peneliti

Penelitian ini akan memberikan manfaat bagi peneliti dalam mendapatkan pengalaman riil dilapangan terkait dengan partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack* serta komitmen organisasi dan ketidakpastian lingkungan sebagai variabel moderasi.

b. Untuk yang bersangkutan

Penelitian ini memberikan manfaat bagi pihak pengguna anggaran dalam pandangan tentang *budgetary slack* atau kelonggaran anggaran dalam memutuskan rumusan anggaran berdasarkan partisipasi anggaran, komitmen organisasi, dan ketidakpastian lingkungan sehingga hasil ini mampu memberikan bahan evaluasi

untuk jangka kedepannya agar pembuat keputusan tersebut mampu memperhatikan bawahan dengan baik.

c. Untuk peneliti selanjutnya

Penelitian ini memberikan manfaat untuk membangun model yang lebih kompleks yang lebih dalam sehingga akan mampu membuktikan dan menyelesaikan masalah dari model yang dibangun.